SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIIIa. LEGISLATURA
Tercer Período

COMISION DE GANADERIA, AGRICULTURA Y PESCA

DISTRIBUIDO Nº 1847 de 1992

Sin corregir por los oradores

Octubre de 1992

REFORMA TRIBUTARIA DEL SECTOR AGROPECUARIO

Propuesta presentada por las Gremiales Rurales

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION DEL DIA 26 DE OCTUBRE DE 1992

A S I S T E N C I A

Preside : Señor Senador Daoiz Librán Bonino

Miembros : Señores Senadores Alvaro Alonso, Danilo Astori, Reinaldo Gargano, Raumar Jude, Julián Olascoaga y Carlos Julio Pereyra

Invitados especiales : Señores José Taranco, Héctor Díaz Bono, Silvio Marzaroli y Roberto Lanz; ingenieros agrónomos Estanislao Chiazzaro y Francisco Terra y doctor Carlos Rodríguez Folle, representantes de las siguientes Gremiales Rurales: Confederación Granjera, Asociación de Colonos del Uruguay, Comisión Nacional de Fomento Rural, Asociación de Cultivadores de Arroz y Asociación Nacional de Productores de Leche

Secretaria : Señora Lydia El Helou

Ayudante de Comisión: Señor Alberto Martínez Payssé

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 15 y 30 minutos)

La comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca del Senado se complace en recibir a una delegación de gremiales rurales, que desean presentar un proyecto sobre reforma al régimen tributario del sector agropecuario.

Tiene la palabra el señor José Taranco, Vicepresidente de la Confederación Granjera.

SEÑOR TARANCO.- Señor Presidente: en nombre propio y en el de todas las gremiales aquí presentes, quiero agradecer a la Comisión el habernos recibido, sobre todo tan rápidamente, atendiendo una solicitud que oportunamente hicimos llegar.

El tema de la tributación agropecuaria ha sido históricamente muy debatido en el país y durante varias décadas se ha mantenido en el tapete, provocando grandes discusiones.

El año pasado, el Ministerio de Ganadería. Agricultura y Pesca presentó ante la Comisión un proyecto de reforma de la tributación. Cuando tuvimos oportunidad de analizarlo frente al titular de dicha Secretaría de Estado, le presentamos nuestras objeciones, haciéndole ver que partíamos de puntos de vista diferentes. Si bien estamos todos de acuerdo en que la carga tributaria que soporta hoy el sector agropecuario es demasiado pesada, en el proyecto que había presentado el Ministerio se había previsto una disminución de la carga, pero redistribuyéndola; es decir que mientras se aliviaba a determinados subsectores de la agropecuaria nacional, se cargaba aún más a otros, precisamente a los más intensivos.

Asimismo, el proyecto del Ministerio incluía algunos elementos que considerábamos que no eran convenientes. Por ejemplo, hacía una extensión del IRA agropecuario, por el método de bajar los límites de acceso a dicho impuesto; además, implantaba el IMEBA, generalizándolo a todos los productos agropecuarios.

Desde nuestro punto de vista, la realidad del país requiere impuestos de tipo finalista, que promuevan la producción agropecuaria y no de tributos que graven la producción y las rentas generadas que, a nuestro criterio, tienen un efecto recesivo.

25x

Posteriormente, a fines del año pasado, aparece el tema del IVA agropecuario, por medio de un decreto que provocó la reacción de todo el sector agropecuario y reabrió el debate con referencia al tema, que ya lleva decadas. Como consecuencia de ello, todas las gremiales agropecuarias nos reunimos en repetidas ocasiones con el señor Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, y nos comprometimos a estudiar un proyecto de reforma de la tributación agropecuaria. Entendíamos que aquel episodio referido al IVA había traído aparejada la necesidad de realizar un estudio en profundidad, no solamente por la carga tributaria que estaba soportando el sector, sino por toda la complejidad que hoy por hoy presenta el sistema tributario para el sector.

Como consecuencia de aquellas reuniones que tuvieron su origen en el mencionado episodio del IVA, y luego de prácticamente ocho meses de estudio y análisis en profundidad, con el correspondiente asesoramiento técnico, las gremiales aquí presentes --Intergremial de Productores de Leche, Asociación Nacional de Productores de Leche, Asociación de Cultivadores de Arroz, Comisión Nacional de Fomento Rural, Asociación de Colonos y Confederación Granjera-- dimos forma al proyecto que hoy presentamos ante la Comisión.

La semana pasada hicimos entrega de este proyecto al señor Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca y hoy lo hacemos, a través de esta Comisión, al Senado de la República. No desconocemos que desde el punto de vista constitucional no corresponde que lo presentemos directamente, ya que no tenemos inciativa para ello; sabemos que la única vía posible es a través de algún legislador o de varios señores legisladores que lo hagan suyo, a efectos de que pueda tener andamiento legislativo. No se trata de un mecanismo de democracia directa de los que prevé la Constitución, que nada tiene que ver con esto y que, por otra parte, no están autorizados para temas tributarios. Es por ello que mucho agradecemos a la Comisión el permitirnos hacerle entrega de este texto. Vamos a dejar ocho o nueve ejemplares, a los efectos de que puedan ser repartidos entre los señores Senadores.

También haremos entrega de un relevamiento crítico, que fue elaborado con el doctor Gimeno, el contador Morelli y el Ingeniero Ricci. Se trata de un trabajo sumamente exhaustivo, referido a toda la tributación agropecuaria. Lo consideramos muy interesante como elemento de juicio para analizar el tema.

25x

El proyecto que estamos presentando prevé un impuesto de tipo finalista que resume gran parte de los tributos que hoy tiene el sector agropecuario. Nos parece que la gran complejidad del tema hace imperioso tratar de resumir --y no digo en un sólo impuesto, porque desde el punto de vista técnico sería impracticable, hasta por razones de orden constitucional-- todos los tributos que se pagan, eliminando además los trámites burocráticos que debe realizar el productor para cumplir con sus obligaciones fiscales. Se determinaría con claridad una carga tope por encima de la cual el sector no se vería afectado. Asimismo, este impuesto resume en uno sólo los correspondientes al IRA, IMAGRO, IMEBA, Impuesto al Patrimonio en lo que respecta a la agropecuaria, el INIA y el MEVIR. Pero además, toma como pagos a cuenta del impuesto, lo que actualmente se aporta por concepto de contribución rural, Banco de Previsión Social, Enseñanza Primaria y tres por ciento municipal.
Todo eso es tomado a cuenta como pago del impuesto. Me permito aclarar que no deseo dar una explicación demasiado exhaustiva, y quizás ésta pueda ser un primera presentación a los efectos de que más adelante, si es pertinente y la Comisión lo considera necesario, podamos realizar aclaraciones más profundas. A "grosso modo", el monto imponible del impuesto está determinado por el Producto Bruto Agropecuario dividido entre la cantidad de hectáreas que se explotan en el país, de acuerdo con los censos agropecuarios. El resultado de esa operación nos va a dar lo que llamamos el Producto Bruto por Hectárea Media, y hay que determinar una tasa para el pago del impuesto. Expresamente hemos querido establecer el monto de esa tasa porque entendemos que ella involucra una decisión política, y todos sabemos que el sector agropecuario en su conjunto se queja abiertamente de que la carga tributaria es excesivamente alta. Precisamente, la hemos dejado en suspenso porque entendemos que debe ser establecida en base a una decisión política.

Pero sí podemos decir que una tasa del orden del 14% sobre el Producto Bruto por Hectárea Media estaría dando aproximadamente la misma recaudación que hoy obtienen las arcas del Estado. Eso no significa que estemos proponiendo una tasa del 14%, sino que los legisladores pueden tomar como parámetro de referencia el hecho de que una tasa del 14% estaría equilibrando la recaudación que actualmente se realiza. Esa tasa estaría dando un importe de U$S 8,50 anuales por hectárea según el Indice CONEAT 100, aproximadamente.

25x

Además del monto imponible por el Producto Bruto Agropecuario, la tasa y el hecho de resumir todos los impuestos --no en uno, pero sí en lo más que se pueda-- o tomar como pagos a cuenta aquellos que no sea posible resumir, este proyecto mantiene las exoneraciones que hoy tiene el sector agropecuario en materia de IVA.

Por otra parte, se propone una modificación a la redacción actual, en el entendido de que la inclusión o no de determinados bienes agropecuarios en la lista de exoneración del IVA no es una facultad fiscal que se delega en el Poder Ejecutivo, porque la voluntad del Legislador fue exonerar a los insumos agropecuarios del IVA. Entonces, aquí se modifica la redacción aclarando con más presición lo que entendemos que ya está vigente.

También el proyecto establece un mecanismo para la devolución del IVA respecto de aquellos insumos agropecuarios que no son de uso específico dentro del sector y que, por ende, no es posible exonerar.

Para esos Productos se establece, entonces, un mecanismo de devolución y la ley vigente ya preveía algo al respecto, pero ahora se precisa con mayor exactitud a los efectos de ponerlo en funcionamiento.

Creo que esas son las grandes bases del proyecto, pero entendemos que es importante realizar algunas aclaraciones sobre lo que en los últimos tiempos se ha repetido en torno al tema de la tributación agropecuaria.

En primer lugar, nos parece importante destacar, frente a manifestaciones que sostienen que los impuestos finalistas no han dado resultado porque no han promovido la inversión ni provocado el tan deseado desarrollo agropecuario, que si bien es cierto que la agropecuaria nacional sufre un estancamiento, por lo menos en determinados sectores, no creemos que eso sea imputable de ninguna manera a este tipo de impuestos.

En realidad, los impuestos finalistas no crean un desarrollo por sí mismos, pero sí un marco de acción según el cual, quien invierte y obtiene mayor productividad, se ve

estimulado por las exoneraciones que tiene, por encima del resto.

Frente al argumento de que los años de vigencia de los impuestos finalistas no han resultado positivos, queremos dejar constancia de que eso no se puede atribuir, de ninguna manera, a estos impuestos.

Se ha reiterado también que los impuestos a la tierra --que son varios, ya que en definitiva el Impuesto al Patrimonio también lo es, así como el IMAGRO y la Contribución Inmobiliaria, o los aportes patronales al BPS, etcétera-- provocan un abaratamiento de la tierra, lo que, en definitiva, conduce a su concentración. Creemos que no es así, porque si la carga impositiva fuera de tal magnitud que no fuera rentable la producción y si se tiene una explotación por lo menos media a nivel nacional, no creo que nadie vaya a acumular más tierras, porque tiene que sostener los impuestos.

Parecería que el efecto es totalmente el opuesto. Por el contrario, si se abaratara, eso sería favorable en el sentido de que facilitaría el acceso a la tierra a una cantidad de productores que la necesitan. Todos sabemos que la mitad de los establecimientos lecheros --y, aunque no soy lechero, algunos de los colegas lo pueden confirmar-- son tomados en arrendamiento y que en muchos rubros de la producción también hay grandes problemas de minifundio.

Para terminar con esta exposición, creo que es importante destacar, porque se dice que los productores intensivos no pagan impuestos --y se ha reiterado varias veces en la prensa-- que el hecho de que se vean afectados de una manera más leve por los impuestos directos, no significa que ellos no estén tributando, y en forma muy intensa, a las arcas del Estado, a través de los impuestos indirectos.

Todos sabemos que la mitad de los costos del gasoil corresponden a impuestos por la vía del IMESI o por la vía de recargos al crudo, y que toda actividad intensiva tiene una gran utilización de este insumo que es muy necesario.

Mediante este proyecto, no tratamos de discriminar ni de quitar impuestos directos ni indirectos, sino que intentamos

25x

resumir toda la tributación agropecuaria, por cuanto consideramos que beneficia a todo el sector agropecuario. Naturalmente, se va a ver más beneficiado quien obtenga una producción mayor, porque así debe ser y porque todo el país se beneficia si la producción en el territorio nacional es sustancialmente mayor que la que hoy estamos obteniendo.

Agradezco a los señores Senadores la posibilidad de efectuar esta presentación en la tarde de hoy.

SEÑOR DIAZ BONO.- Creo que nuestro compañero, el señor Taranco fue muy claro en las apreciaciones que hizo a modo de introducción sobre el proyecto de ley de reforma tributaria que las gremiales elaboramos luego de muchos meses de trabajo. Como comprenderán, nos costó un gran esfuerzo poder traerles esta iniciativa, por el desafío que asumimos frente al señor Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca y por el orgullo personal de estas gremiales que en muchos años no habían tenido la oportunidad de plantear, no sólo una reforma impositiva, sino trasmitir a toda la ciudadanía dónde suponemos que están las riquezas que se generan en el país.

Cabe agregar que este no es un enfrentamiento entre rubros; es decir que estas gremiales no están contra la ganadería, como se ha querido hacer ver muy notoriamente en estos últimos días. De hecho, nos dedicamos a la ganadería, ya sea lechera, ovina o de carnes, de manera intensiva.

Concretamente, proponemos que de las 55.000 explotaciones rurales que hay en el país todas aporten, pero que la carga impositiva --como bien dijo el señor Taranco-- no sea aliviada en un sector pasándosela a otro, en este caso al nuestro.

Evidentemente, esta propuesta trata de que, de alguna manera, el Estado premie a quienes apuestan a la inversión creando una infraestructura para ello y logrando así una mayor producción, que no necesariamente estará ligada a que ingrese más dinero a las arcas del productor, ya que ese es otro tema.

Este premio consiste por ejemplo, en que el Estado cobre hasta determinada cantidad y lo que esté por encima de ella sea para beneficio del productor. En definitiva, éste lo invertirá en nuestro medio en pro de todo el país.

Queremos manifestar también que estas gremiales están agrupando, en grandes números, a un 80% de los productores rurales del país que ocupamos menos del 20% de la tierra. Como aquí se ha atacado nuestra propuesta impositiva directamente por el tema de la tierra, vale la pena hacer dos o tres argumentaciones sobre ello. Se nos ha criticado, desde varios puntos de vista, que si se grava demasiado la tierra, ella pierde su valor, provocando que no sea cuidada y sea usada en forma extensiva. Sin embargo, durante todos estos años --lamentamos que por la premura con que nos recibió esta Comisión no pudimos traer los datos que proporciona DINACOSE, pero nos comprometemos a hacércelos llegar-- en los que se han volcado muchos más productores al IRA que al IMAGRO, ello no ha impedido que la tierra se concentrara de una manera importante. Esta situación generó que desde la década del 60 a la fecha, prácticamente desaparecieran alrededor de 30.000 productores rurales, no de los estratos grandes, sino de los que van de 1 a 200 hectáreas; asimismo, ese estrato no se concentró en el que va desde 500 a 1.000, sino en el que concentra más de 1.000 hectáreas.

En consecuencia, cuando se tratan estos temas habría que informar sobre toda la realidad de la situación. Por otro lado --como también se dijo aquí--, si la tierra baja y se permite así que muchos ciudadanos accedan a ella y puedan dedicarse a la tarea agropecuaria --que sería dedicarse a la tarea del país, porque el Uruguay es netamente agropecuario, por lo menos hasta ahora--, el Estado tiene la facultad, a través del Poder Legislativo, para dictar las leyes que impidan la concentración de la tierra. Por lo tanto, no vemos por qué se quiere atacar por ese lado, sabiendo además que el país tiene un gran problema estructural de tenencia de la tierra y de tamaño de las explotaciones rurales. Tan es así que, por ejemplo --y podemos proporcionar los números--, en el caso de la cuenca lechera tradicional, en los departamentos de San José, Canelones y Florida, el 56% de los productores no es dueño de la tierra y lo que es peor, el 70% de ese grupo es minifundista.

Lo que se quiere con este proyecto de ley es que aquellos sectores agrupados en estas gremiales --sin que esto signifique atacar a nadie, sino que entendemos que es de orden que el país escuche nuestra voz y nadie mejor que ustedes que son los representantes elegidos por el pueblo--, por medio de este modesto aporte, puedan hacer ver dónde está en realidad la generación de la riqueza.

jmn.1

25x

El país tiene un estancamiento que nació aproximadamente hace unos 50 años; sin embargo, pese a todas las crisis y gobiernos que ha tenido el país, hay sectores que han superado las situaciones. No en vano la parte granjera, lechera, agrícola, ganadera intensiva y la propia agricultura se han tecnificado y han logrado parámetros de producción que, a pesar de tener una serie de inconvenientes de mercado, de créditos y de la propia seguridad en la tenencia de la tierra, demuestran una posibilidad de desarrollo que hoy es realmente importante.

Queremos dejar constancia de estas argumentaciones, porque en estos días ellas han sido contradichas --de una forma un poco fuera de lugar-- en lo que hace a este proyecto de ley que hemos presentado sobre tributación y, a la vez, se ha querido enfrentar a las gremiales productoras entre ellas, lo que no es así y queremos que quede claro.

Muchas gracias.

SEÑOR TARANCO.- Quisiera mencionar un solo punto que no está en relación directa con esto, pero que si tiene que ver, con él, que es la sanción legislativa que se ha establecido sobre la reforma de DISSE al sector agropecuario. A los productores intensivos, esto nos afecta enormemente. Oportunamente, planteamos nuestras inquietudes, tanto en el Senado, como en la Cámara de Representantes, pero debido a la situación política existente, sobre todo, en la propia Rendición de Cuentas, no fue posible que se contemplara nuestra aspiración. Tenemos entendido que, en primera instancia, se ha creado algún movimiento para reestudiar el tema. Al respecto, queremos aclarar que este proyecto de ninguna manera pretende abarcar el otro asunto vinculado a una eventual suspensión o reconsideración de lo referente a DISSE. Naturalmente, esto insumirá un lento proceso de estudio y el otro punto, en la eventualidad de que tuviera andamiento político, constituye una preocupación que aspiraríamos fuera atendida con mayor rapidez.

Finalmente, queremos precisar que una cosa no quita a la otra.

Agradecemos al señor Presidente la atención prestada.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos a quienes han concurrido hoy al seno de esta Comisión la información que nos han brindado sobre un tema cuya importancia no podemos negar, como lo es

el de la tributación agropecuaria.

Los señores integrantes de la Comisión van a estudiar este problema y resolverlo de la mejor forma. Cuando lo considere conveniente, la Comisión podrá hacer uso del ofrecimiento hecho en el sentido de concurrir nuevamente para informarnos sobre algunos puntos relacionados con el tema.

(Se retiran de Sala los representantes de las Gremiales Rurales).

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica).

jmn.3